

城市更新视域下超大型社区治理优化研究——以天通苑“四好”建设为例

芦川 关玲永

北京建筑大学城市经济与管理学院, 中国·北京 102626

摘要: 我国城镇化已进入存量提质发展阶段, 城市更新成为破解超大型社区治理难题、推动城市高质量发展的关键路径。超大型社区人口规模大、结构多元、诉求复杂显著高于普通社区。本文以北京市昌平区天通苑为研究案例, 综合运用问卷调查、深度访谈、实地调研与统计分析等方法, 围绕“好房子、好小区、好社区、好城区”四维度, 系统梳理超大型社区城市更新的实践成效、居民满意度与现实困境。研究显示, 天通苑依托“回天行动计划”, 在居住条件改善、街区环境提升、社区治理创新等方面取得明显进展, 但仍面临适老改造协调困难、公共服务供需失衡、居民参与程度不足等突出问题。本文结合实证数据, 从价值导向、整体规划、多元共治等五个层面提出优化路径, 为同类超大型社区推进城市更新与治理现代化提供理论参考与实践借鉴。

关键词: 城市更新; 超大型社区; 社区治理; 四好建设; 天通苑

Research on Optimizing Governance of Mega-Communities from the Perspective of Urban Renewal: A Case Study of the "Four Goods" Construction in Tiantongyuan

Lu Chuan, Guan Lingyong

School of Urban Economics and Management, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, China Beijing 102626

Abstract: China's urbanization has entered a stage of improving quality within existing stock, and urban renewal has become a key path to solving the governance challenges of super-large communities and promoting high-quality urban development. Super-large communities have larger populations, more diverse structures, and more complex demands compared to regular communities. This paper takes Tiantongyuan in Changping District, Beijing, as a case study, using questionnaires, in-depth interviews, field surveys, and statistical analysis to systematically review the practical results, resident satisfaction, and current challenges of urban renewal in super-large communities across four dimensions: "good housing, good neighborhoods, good communities, and good districts." The study shows that Tiantongyuan, relying on the "Tiantong Action Plan," has made significant progress in improving living conditions, enhancing neighborhood environments, and innovating community governance, but it still faces prominent issues such as difficulties in coordinating aging-friendly renovations, imbalances in public service supply and demand, and insufficient resident participation. Based on empirical data, this paper proposes optimization paths from five perspectives: value orientation, overall planning, and multi-party co-governance, providing theoretical references and practical insights for advancing urban renewal and governance modernization in similar super-large communities.

Keywords: Urban renewal; Super-large communities; Community governance; Four-good construction; Tiantongyuan

0 引言

截至 2025 年我国城镇化率已突破 67%, 我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期, 城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段^[1]。过去依赖土地财政、大拆大建的粗放式开发模式难以满足人民对美好生活的需求, 新时代城市更新是集空间重构、功能补齐、社会修复、治理转型于一体的综合性变革, 其强调“渐进

式、微改造、精提升”理念, 是落实“人民城市人民建, 人民城市为人民”理念的关键场域。

2023 年全国住房城乡建设工作会议要求大力提高住房品质, 为人民群众建设“好房子”。会上, 住建部倪虹部长进一步提出: “要牢牢抓住让人民群众‘安居’这个基点, 以让人民群众住上更好的房子为目标, 从‘好房子’到‘好小区’, 从‘好小区’到‘好社区’, 从‘好社区’到

‘好城区’，进而把城市规划好、建设好、治理好，让城市更宜居、更韧性、更智慧”^[4]。四者层层递进、有机统一，为超大型社区更新与治理优化提供了清晰框架。北京市天通苑社区作为全国最具代表性的超大型社区之一，曾因职居失衡、交通拥堵、配套不足被称为“睡城”。自“回天行动计划”实施以来，回天地区城市治理和优化提升取得显著成果，公共服务和基础设施保障能力显著提升，多方参与共建美好家园意识不断增强，初步建成与首都城市发展相匹配的宜居之城、活力之城、幸福之城^[5]。天通苑作为回天地区两大核心片区之一，既取得显著成效，也暴露出超大型社区治理的共性难题，具有极强的典型性与参考价值。

现有研究围绕城市更新与社区治理形成了较为丰富的成果，但针对超大型社区整体性、系统性治理的研究仍有不足，尤其是将“四好”建设与治理现代化相结合、以实证数据支撑的深度研究较为欠缺。基于此，本文以天通苑为案例，系统研究超大型社区“四好”建设的实践逻辑、成效短板与优化路径，力求为同类社区提供可复制、可推广的经验。

1 研究设计与数据来源

本文采用混合研究方法，多维度收集数据，保障结论科学可靠。一是问卷调查法，发放问卷 600 份，回收有效问卷 564 份，有效回收率 94%，获取量化数据。二是深度访谈法，访谈街道工作人员、社区工作者、物业负责人、业主及租户代表等 23 人次，获取质性资料。三是实地调研法，多次踏勘天通苑，考察“四好”建设项目落地情况。四是统计分析法，运用 SPSS 软件对数据进行描述性统计，实现数据与资料相互印证。

问卷调查遵循科学性、针对性、可操作性原则，设置五大模块：居民基本信息、“好房子”评价、“好小区”评价、“好社区”评价、“好城区”评价更新困境与需求建议。题型以五点量表题和单选题为主，辅以少量多选题与开放题。564 份有效样本覆盖不同性别、年龄、居住时长与身份类型，结构合理、代表性强，能够较为全面地反映天通苑居民对“四好”建设的真实感受与意见。

2 天通苑“四好”建设成效、满意度与现实问题

2.1 好房子：居住安全稳步改善，适老改造协调阻力突出

天通苑以居住安全与宜居为核心推进“好房子”建设。通过群租房专项整治，拆除违规隔断，有效消除安全

隐患，居民安全感明显提升。基础设施方面，更新供水、供电、管网，维修道路、升级照明、更换老旧电梯，居住条件系统性改善。适老化方面，加装扶手、无障碍坡道，新增养老驿站与日间照料中心，老年群体生活便利性增强。

居民满意度显示：房屋安全状况满意度 57.4%，老旧设施维护 52.1%，适老化设施 46.3%，呈现“安全有保障、设施有提升、适老仍不足”的特点。主要问题在于适老化改造协调难度大，30% 的居民反映加装电梯因意见不统一、出资困难而推进缓慢，老年需求与低楼层采光、噪音顾虑对立。此外，部分楼栋基础设施老化未彻底解决，维修响应不及时，影响日常使用体验。

2.2 好小区：环境品质整体提升，服务与交通仍存明显短板

天通苑以空间优化与功能补齐为重点推进“好小区”建设。生态环境持续改善，通过道路优化、卫生整治、口袋公园与滨水绿道建设，绿化景观显著提升，人均绿地面积增加 35%；交通系统不断完善，打通断头路、加密轨道交通与微循环公交、建成自行车高速，通勤效率提升 35%；公共服务加快补齐，新建改扩建中小学，普惠性幼儿园覆盖率提高；医疗与商业配套完善，15 分钟生活圈初步形成。

居民满意度：街区绿化 60%，公共服务配套 57.2%，交通出行 40.7%，环境改善认可度最高，服务与交通仍是短板。目前核心问题在于公共服务供需矛盾突出，42.8% 的居民对公共服务满意度一般，养老、社区医疗等资源供给不足，交通拥堵与停车难未根本缓解；59.3% 的居民认为出行拥堵、停车紧张，早晚高峰压力明显。部分公共空间重景观、轻功能，缺少座椅、遮阴、健身等便民设施，与居民实际需求存在脱节。

2.3 好社区：治理框架初步成型，居民参与与长效运维薄

天通苑以党建为引领深化“好社区”建设，建立三级党建体系，打造“回天有约”协商议事平台，常态化化解矛盾纠纷。社会组织与志愿者队伍不断壮大，邻里活动丰富，55.1% 的居民认可社区氛围与归属感提升。物业逐步规范化，物业矛盾发生率下降 30% 以上。治安防控体系完善，刑事案件发生率下降 40% 以上。初步形成“政府引导、市场参与、社会协同、居民共建”的超大型社区治理模式。

居民满意度方面，党建引领作用认可度为 62.3%，居民参与程度满意度仅 29.4%，物业服务水平满意度为

38.6%，治理体系逐步完善，但居民端获得感仍有较大提升空间。

2.4 好城区：片区能级持续提升，产城融合与整体统筹不足

天通苑作为回天地区核心超大型居住片区，依托城市更新布局推进“好城区”能级提升，实现片区功能、风貌与综合承载力迭代优化，61.2%的居民认可城区风貌改善成效，58.7%的居民满意片区对外交通通达性，更新建设取得阶段性成果。但片区发展存在明显短板，呈现重居住配套、轻产城融合，重单点改造、轻整体统筹的问题。仅33.5%的居民认可职住匹配度，超60%居民需跨区通勤，“睡城”特征未根本扭转。52.4%居民认为片区更新缺乏整体规划，改造碎片化、同质化问题突出。

居民满意度方面，48.6%居民反映优质教育、医疗等公共资源配置不均。同时，55.3%居民表示片区缺少特色地标与活力场景，产业和人才集聚能力薄弱。此外，社区存在居民参与度低、物业服务滞后、53.8%设施缺乏长效运维等治理难题，制约高品质城区建设。

3 超大型社区“四好”建设共性困境

当前超大型社区“四好”建设普遍存在“重物质、轻人文”倾向，具体如下：

更新工作聚焦房屋修缮、道路改造硬件建设，对社区文化培育、弱势群体关怀等软性内容关注不足。部分项目缺乏充分民意调研，规划设计与居民实际需求脱节，存在“重外观、轻内涵”的形式主义倾向。老年人、残疾人、租户等群体差异化需求难以有效满足，公共服务均等化水平不高，与以人民为中心的发展理念存在差距。

“四好”建设涉及政府、市场、社会、居民等多方主体，各方诉求差异显著。政府侧重公共利益与整体效益，市场关注投资回报与运营效率，居民更关心自身居住权益与生活便利。不同群体之间也存在诉求冲突，如电梯加装、停车管理、设施布局等事项易引发分歧。常态化、规范化的多元协商机制尚不健全，租户、老年人、弱势群体话语权较弱，协商结果缺乏落地保障，导致各方参与积极性受挫，难以形成治理合力。

资金不足、来源单一、可持续性弱是首要瓶颈。更新改造资金过度依赖政府财政投入，社会资本因投资周期长、收益不稳定、公益性等因素参与意愿偏低。资金分配结构不合理，重前期建设、轻后期运维，项目建成后运维经费短缺，导致设施老化、环境回落。融资渠道相对狭窄，缺乏针对存量更新的专项金融产品，产权复杂、抵押物不

足等问题进一步加剧融资难度。

普遍存在“重建设、轻运营、轻维护”问题，部分项目缺乏全周期统筹规划，只注重建成效果，忽视后期管理，未明确运维主体、责任与经费来源，导致项目建成后无人管、无力管。运维资金不足、专业力量欠缺，设施维修、环境保洁、绿化养护难以常态化开展。居民公共意识与维护意识薄弱，随意破坏公共设施、乱堆乱放等行为加剧运维压力，更新成果难以长期巩固。

缺乏全国统一、可量化、可考核的评价标准，实践中尺度不一、目标模糊，项目建设质量参差不齐。现有城市更新政策多针对新建项目设计，在产权认定、消防规范、审批流程等方面与存量更新适配性差，审批周期长、环节繁琐，影响项目推进效率。针对社会资本参与、居民参与、长效运维等方面的激励政策不完善，对弱势群体的专项支持不足，制度支撑体系难以满足超大型社区更新治理需求。

4 超大型社区“四好”建设优化路径

坚持以人民为中心，打破“重物质、轻人文”的传统路径，实现空间改造与人文关怀有机统一。建立常态化民意调研机制，精准捕捉老年人、残疾人、租户等不同群体需求，推出个性化、差异化更新方案，提升公共服务均等化水平。挖掘社区历史文化特色，打造文化载体，丰富活动形式，增强居民认同感与归属感。坚持“微改造、精提升”，聚焦居民急难愁盼，杜绝形象工程，确保更新项目实用、管用、群众满意。

立足超大型社区人口多、规模大、结构复杂的特点，编制系统性、前瞻性的“四好”建设专项规划，统筹“好房子、好小区、好社区、好城区”协同推进。优化空间布局与功能配置，补齐教育、医疗、养老、交通等短板，完善15分钟生活圈。加强规划与城市总体规划、社区发展规划衔接，兼顾短期成效与长期运营，在规划阶段明确运维主体、责任与资金来源，实现“建设—运营—维护”全周期管理。

强化党建引领核心作用，构建统筹有力、区域一体治理平台^[5]。完善政府、市场、社会、居民常态化协商议事机制，明确权责边界，规范协商流程，保障协商结果落地。拓宽居民参与渠道，简化参与流程，健全意见反馈与回应机制，激发居民参与热情。出台激励政策，引导社会资本、专业机构、社会组织有序参与，弥补政府治理与市场服务的不足，形成多方联动、同向发力的治理格局。

打破财政依赖困境，构建政府、社会、居民共同参与的多元化投融资体系。加大财政对公益性项目的支持力度，

通过特许经营、补贴等方式吸引社会资本参与可经营性项目。优化资金分配结构,提高运维资金占比,设立运维专项资金账户,保障后期管护需求。推动金融机构开发存量更新专项金融产品,简化审批流程,解决产权复杂、融资难等问题。

制定可量化、可考核的“四好”建设评价标准,明确建设要求与考核指标,提升项目规范化水平。优化存量更新审批政策,简化产权认定、消防规范、规划许可等环节,缩短审批周期,提升效率。完善社会资本参与、居民参与、运维保障等激励政策,加大对弱势群体的专项支持,以完善制度体系推动超大型社区“四好”建设高质量发展。

5 结论与展望

天通苑以“四好”建设为核心的城市更新实践,有效破解了超大型社区长期存在的居住品质低、配套不足、治理薄弱等难题,实现从“睡城”向宜居大城的转型,探索出“政府引导、市场参与、社会协同、居民共建”的治理模式,为同类社区提供了重要借鉴。但实践中仍面临空间更新与人文关怀失衡、多元主体利益协调困难、可持续投融资机制缺失、重建设轻运营、标准政策供给不足等共性困境。

破解上述困境,需要坚持以人民城市理念为导向,加强统筹谋划,探索可持续更新模式,加快补足功能短板,

提高城市安全韧性^[2],推动“四好”建设走深走实。未来研究可扩大案例范围,开展不同区域、类型超大型社区对比分析;聚焦数字化转型,探索智慧治理与服务应用;加强长效机制研究,重点破解多元协同、资金保障、运维等难题,为超大型社区治理现代化提供更坚实的理论与实践支撑。

参考文献:

- [1] 习近平. 在中央城市工作会议上的讲话[J]. 求是, 2026(2): 4-18.
- [2] 住房和城乡建设部. 关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知: 建科〔2021〕63号[Z]. 2021-08-30.
- [3] 北京市人民政府办公厅. 深入推进回龙观天通苑地区提升发展行动计划(2021—2025年)[Z]. 北京: 北京市人民政府办公厅, 2021.
- [4] 倪虹. 谱写住房和城乡建设事业高质量发展新篇章[N]. 学习时报, 2023-06-28(001).
- [5] 郭小龙. 回龙观天通苑地区超大型社区治理纪实[J]. 北京党史, 2024(5): 52-62.

作者简介: 芦川(1992-), 男, 河北保定人, 高级工程师, 硕士, 研究方向: 工商管理。